

横浜市都心部における高速道路地下化事案にみる自治体企画調整室の役割 その2:

経緯メモ等による調整過程にみる企画調整機能の考察

THE ROLE OF THE LOCAL GOVERNMENT'S PLANNING AND COORDINATION DEPARTMENT IN AN UNPRECEDENTED MOVE TO UNDERGROUND THE MOTORWAY IN THE MIDDLE OF YOKOHAMA CITY PART 2: A STUDY OF THE PLANNING AND COORDINATION SYSTEM BASED ON THE DOCUMENT OF THE UNDERGROUNDING PROCESS

田口俊夫*¹

Toshio TAGUCHI

This monograph revises the previous publication by the author in 2020. The revision illustrates the difficult negotiation process of the motorway undergrounding in the middle of Yokohama City among the concerned parties such as national ministries and public organisations in detail. The role of the Planning and Coordination Department, established in 1968, in achieving this task has been identified by a newly discovered internal memorandum. The achievements of this department led to a paradigm shift toward local initiatives by local governments and citizens. This study implies the importance of the system of Planning and Coordination for city managements.

Keywords : *Motorway Undergrounding, Local Government of Yokohama, Local Logic, National Logic, Local Initiative,*

Planning and Coordination Department

高速道路地下化, 自治体横浜市, 地域の論理, 国の論理, 地域主導, 企画調整室

1. 研究の目的

首都高速道路横羽線の横浜都心部への高架形式による延伸部分 (Fig. 1) を地下化した事案 (Fig. 2) は、都市計画法により一旦都市計画決定した高速道路事業 (1968年2月28日建設省告示第239号) を変更したものである。首都高を所管する建設省と市営地下鉄を所管する運輸省、そして首都高速道路公団 (以下「公団」という) と神奈川県に対して、横浜市が自治体主導で1968年から一年間に及ぶ調整作業を行った結果である。

当該事案に関する研究論文 (その1) を発表後 (以下「既発表論文」¹⁾ という)、調整過程を詳細に記述した当時の横浜市企画調整室 (以下「企画調整室」という) の経緯総括メモ「都心部ルート (高速道路・地下鉄) の対外折衝 (国・県・公団・市) の経緯総括 (部外秘)」²⁾ (企画課, 1969年4月23日、以下、「経緯メモ」という) と、関係機関の調停を担った政治家宛ての依頼メモ³⁾ が横浜市史資料室に所蔵されていることを筆者は知った^{注1)}。当該事案を知る上で、当事者である都市プランナー田村明 (以下「田村」という) の著書⁴⁾ が参考文献となる。ただし、当該著書は田村の主観的な記述であり、注釈や参考資料等の記載が一切ない。そのため、当該経緯

メモ等が貴重な資料となる。

高速道路の地下化は、自治体が景観重視という「地域の論理」を掲げ、高架形式で平準化された高速道路を推進する「国の論理」に立ち向かった事案である。地域の論理により都市づくりを総合的に実践するため、自治体横浜市は1968年4月企画調整室を立ち上げた。当該事案において、企画調整室が如何なる役割を果たしたかを検証することで、企画調整室に期待された総合的実践力の核となる「企画調整機能」の萌芽を明らかにすることが本研究の目的である。

企画調整室の役割を整理するため、以下の視点を設定する。①進行管理、②費用的検討、③技術的検討、そして④政治的調整の四つである。この四つの視点で、地下化事案における企画調整機能を分析する。ここで、「企画調整機能」とは、自治体が地域の事業や施策を多様な観点から総合的かつ主体的に企画し、関係する自治体部門や外部機関そして市民との一体的な調整を図り、実現に向けて進行管理すること、と定義する。

企画調整室は当該事案以降、横浜市の都市づくりにおいて、その企画調整機能を発揮することで、数々の主要事業、土地利用・建築コントロール、そして都市デザイン分野において成果を出していく。

*1 NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 副理事長・工博 (都市計画)

Vice-President, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO, Ph.D. in Town Planning

企画調整室は1972年に企画調整局となり、1982年に企画財政局に改組されるまで存続する。1977年度の建築学会の業績部門学会賞「横浜市における都市計画活動—都市空間創造への総合的実践」として横浜市企画調整局が受賞し、その業績が評価されている。その企画調整機能の萌芽が当該事案に表れていると仮定する。

自治体の企画調整機能に係わる既往研究は、建築都市計画分野で筆者以外のものは見当たらない。建築都市計画分野での自治体研究は、都市計画に係わる制度論が中心で、制度を実際に動かす自治体行政機構に係わる研究はない。一方、行政学分野での研究は、国の官僚機構に関するものが主で自治体研究は限られている。自治体企画調整に係わる行政学での学術研究論文は、2004年に出版された川崎市における部門別企画機能を研究した打越綾子⁵⁾によるものがある。ただし、横浜市と同様に、かつて川崎市にも存在した企画調整機能が廃止された後の時代の研究である。

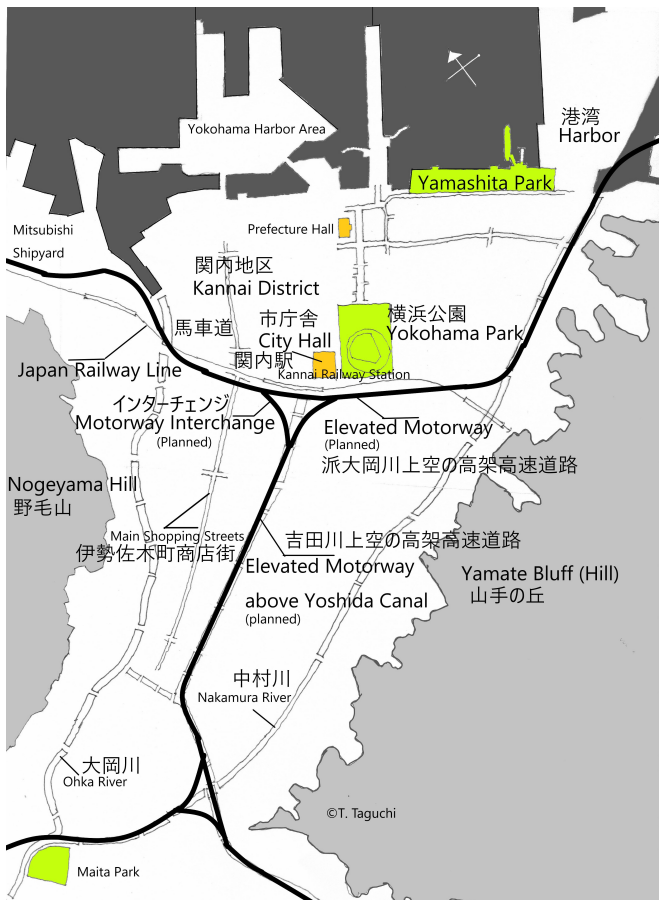


Fig.1 Preliminary proposal of the motorway system in the middle of Yokohama City before the coordination (Source: own elaboration)
 図1 高速道路当初計画（派大岡川と吉田川で高架形式、関内駅裏にインターチェンジ）（参考文献14を参照の上、筆者想定作図）

2. 企画調整室の誕生と構成

横浜市の企画調整室は、1968年4月5日に機構改革により設置された。その目的は、田村が1964年12月飛鳥田一雄市長に提案した横浜市の骨格をつくり替える基幹事業である「六大事業」^{注2)}の推進のためである。六大事業の中に、港湾物流を都市間高速道路につなげる市内高速道路網の建設が含まれている。高速道路網の建設と維持管理の主体は、日本道路公団（1956年設立）と首都高速道路

公団（1959年設立）で、自治体の道路部門ではない。高速道路網の計画で地元自治体は計画づくりに参加して意見は述べるが、決定主体は当該公団を所管する建設省である。首都圏地域に限定された首都高速道路公団へ沿線自治体としての出資金等の負担はあるが、高速道路は基本的に通行料収入によって賄われる。企画調整室の組織上の特徴は、市道路部門と建設省の関係の様に、法律や補助金制度上でつながる「上級官庁」としての国の省庁を持たないことである。

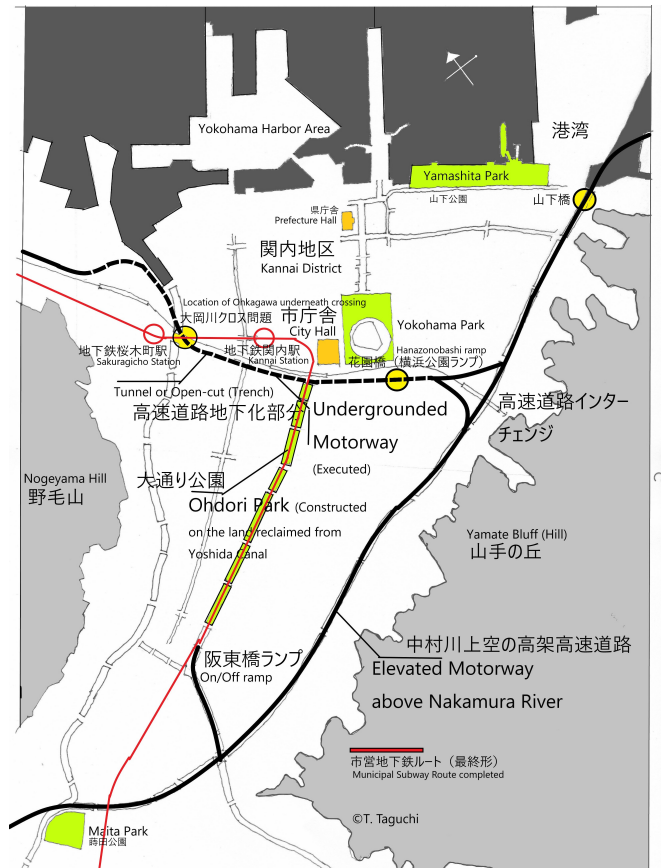


Fig.2 Completed motorway system after the coordination (Source: own elaboration)
 図2 高速道路変更後（派大岡川を地下化、インターチェンジを中村川に移設）（参考文献14を参照の上、筆者想定作図）

企画調整室は局と同格の部門である。室長は局長級で、技監^{注3)}兼室長として鈴木和夫^{注4)}（以下「鈴木」という）が就任した。企画調整室には二つの部があり、企画調整部と技術部^{注5)}である。田村は企画調整部長である。1968年5月総務局より「企画調整室設置にかかる事務の取扱いについて（依頼通達）」が出された。企画調整室設置の趣旨は「本市の重要事項の企画・調整及び進行管理を円滑に行なうことにある」とし、具体的には「六つの基幹事業を含む重要事業計画については、進行上のポイントごとに、できるだけ早期に企画調整室（企画調整部）と事前調整を行なうこと」とした^{注6)}。

企画調整部には田村の他に主幹（部長級）として、鳴海正泰^{注7)}がいる。鳴海は飛鳥田市長を補佐して、飛鳥田の政治活動をプロデュースしていた。毎週開かれる首脳部会議（市長・助役・企画調整室長・総務局長・財政局長）には鳴海と田村も出席し、その事務局は企画調整部が当たった。

企画調整部の組織は、調整課（課長1名）に庶務係（係長1名職員5名）と調整係（係長1名職員4名）、総合計画担当の副主幹グループ（副主幹1名主査1名職員2名）、企画課（課長1名）に企画第一係（係長1名職員1名）と企画第二係（係長1名職員1名、主査1名職員1名）である。後年、企画調整室には外部からも多様な人材を採用していくが、設立当初は他部門から異動してきた職員であった。なお、副主幹は課長級で、主査は係長級である。調整課と副主幹グループは全員が事務職であるが、企画課は企画第一係の職員1名のみが事務職で他の全員は技術職（土木職5名、建築職1名）である。当時の全国の自治体における企画部門は事務職主体で、横浜市のように技術職中心の事例は珍しい。これら技術職の職員たちは、専門性と経験を生かして事務事業の専門部門^{注8)}の考え方や計画内容を批判的に分析調整した。

地下化事案に関わった関係機関の人物中（Table 1）、企画調整室メンバーで名前が確認できたのは、鈴木、田村（企画調整部長）、鳴海（主幹）、宮腰繁樹（企画課長）、田代善雄（企画第二係長）である。田代は土木職で企画調整室への異動前、計画局高速道路室（1968年4月から道路局高速道路課となる）に在籍し正に当該高速道路計画を担当していた。田村がその著書⁵⁾で、当該事案に対する田代の技術面での貢献に感謝している^{注9)}。なお、経緯メモは、筆跡と情報を集約できる立場からみて、田代が作成したと考えられる。

建設省		横浜市	
建設事務次官	尾之内由紀夫	市長	飛鳥田一雄
建設省官房長	志村清一	助役	清水恵蔵
都市局長	竹内藤男	技監（企画調整室長）	鈴木和夫
参事官	山下武	企画調整部長	田村明
技術参事官	葛生新一	企画調整室主幹	鳴海正泰
前参事官	小林忠雄	企画課長	宮腰繁樹
都市高速道路公団監理官	角田正経	企画第二係長	田代善雄
建設専門官（土木）	高桑保治	計画局長	野村良政
建設専門官（土木）	渡部与四郎	計画部長	寺内孝
課長補佐	依田和夫	都市計画課長	猪狩剣正
街路課構造係長	藤田喜行	都市計画係長	市園幸雄
建設専門官（公園）	三好勝彦	都市計画係職員	長谷川尚男
公園緑地課長	山下曠登	公園施設課長	川口弘
首都高速道路公団		道路局長	漆間大吉
首都高速道路公団理事	有田毅	建設部長	石黒義雄
首都高速道路公団理事	有江義晴	高速道路課長	池沢利明
業務部長	小高	高速道路課主査	立神孝
計画部長	岩出進	交通局長	川村政雄
第一計画課長	徳永俊雄	高速鉄道建設部長	安藤栄
調査課長	鈴木尚一	計画課長	村岡健一郎
神奈川建設局設計調査課長	西山啓伸	計画係長	田中日出雄
運輸省		設計課長	篠原博
運輸省官房長	鈴木珊吉	埋立事業局長	藤巻利吉
都市交通課長	柳昭夫	港湾局長	山添謙一
鉄道監督局長	町田直		
民営鉄道部長	佐原享	神奈川県	
監理課長	中村四郎	神奈川県知事	津田文吾
財務課長	宇津木蔵	副知事	佐々井典比古
		神奈川県土木部長	後藤明治
		計画課長	斉藤隆太郎
仲介者		河港課長	清水保
参議院議員	岡三郎		

Table 1 List of people involved in the coordination process of the motorway undergrounding
表1 交渉過程に関与した各部署の関係者（大蔵省印刷局職員録等を参照し筆者作成）

3. 交渉の詳細な過程

3-1. 交渉開始から公団作業に至るまで（Table 2）

地下化交渉が始まる前、1968年2月28日高架形式で高速道路の延伸が建設省により都市計画決定（告示）されている。高架形式の延伸を知った地元有力商店街から反対陳情が2月29日出される。これを受けて、市首脳部会議で飛鳥田市長が地下化に方針変更を決定する。そして、地下化の推進を任務の一つとして、企画調整室が充足する。因みに、高速道路と競合する市営地下鉄については地方鉄道法により1号線と3号線の事業免許を運輸省より1967年3月17日付で取得していた。

高速道路地下化「経緯メモ」にみる会議打合せ等の日程 1968年6月から1969年4月まで	
6	13 ●市が建設省説明・都心部ルート経過
7	26 ●市首脳部会議・市の態度決定 ●市第4回内部打合せ
	31 ●市が県に協力依頼・要望ルート ●道路局長・建設省面談
	2 ●道路局長が建設省前参事官面談 ●計画局長が建設専門官面談
	3 ●技監が県部長と面談
	5 ●市が県説明
	6 ●道路局長が県説明 ●道路局長が公団説明
	7 ●交通局部長が運輸省説明
	9 ●市作戦会議
	10 ●計画局長が建設省説明
8	12 ●道路局長が県説明
	13 ●道路局長が公団説明
	14 ●市長・田村が知事説明 ●技監が県部長説明
	? ●道路局長が公団説明
	16 ●道路局長と都計係長が建設専門官説明
	23 ●道路局長が建設専門官説明 ●技監が県部長説明
	27 ●道路局長が建設専門官説明
	30 ●道路局長が県部長説明
	2 ●県部長・建設省会談
	10 ●市関係局長会議
	12 ●市第5回打合せ
	13 ●市第5回打合せ
	16 ●公団・市打合せ
9	17 ●道路局長が建設省説明
	18 ●市第6回打合せ
	21 ●道路局長が公団説明
	24 ●技監が建設省局長説明 ●市公園課長が建設省緑地課説明 ●市第7回打合せ ●建設省局内会議
	26 ●計画局長・道路局長が建設省説明
	27 ●道路局長と建設省面談
10	2 ●事態收拾会議（建設省・公団・市）
	20 ●公団回答の第1回延期
	●公団回答の第2回延期

Table 2 Meeting record from June to October 1968
表2 会議打合せ日程記録（1968年6月～10月）

6月13日、地下化の交渉が、建設省の葛生新一・技術参事官、高桑保治・建設専門官、渡部与四郎・建設専門官（以下「専門官」という）との接触から始まっている。市側は、企画調整室の田村、計画局の寺内孝・計画部長、道路局の池沢利明・高速道路課長、交通局の安藤栄・高速鉄道建設部長が参加している。公団も同席している。建設省は話を聞く程度に止めた。

7月26日市首脳部会議で、高速道路について派大岡川（Fig.3, Photo 1）を地下、中村川で高架とする方針を再び決める^{注10)}。7月31日、神奈川県都市計画課にこの方針を説明するが、「計画課としては諸手を挙げて賛成という訳には行かないが、お付き合いには乗る」という回答だった。同日、建設省に市の池沢が説明し、建設省と公団は相当抵抗するだろう、との心証を企画調整室に伝えている。

8月7日、運輸省大臣官房都市交通課と管理課に市交通局の安藤が説明し、「簡易な路線変更（注：派大岡川を高速道路に明け渡し地下鉄は尾上町通りに移動すること）とするので、乗換え地下道を計画する」ようにとの事務的な指示が出された。8月10日、市計画局

の野村局長が建設省の角田・都市高速道路公団監理官（以下「監理官」という）と渡部専門官、高桑専門官に会談する。事業費増嵩分を市が負担するのか、地元とのトラブル（注：中村川沿い住民折衝）に市が責任をもつのか、を問いかげられる。8月12日、市の池沢が県河港課長に説明している。県としては中村川ルートを確認するが、現在の河川内に高速道路高架のピアを立てることは認めない、と回答している。

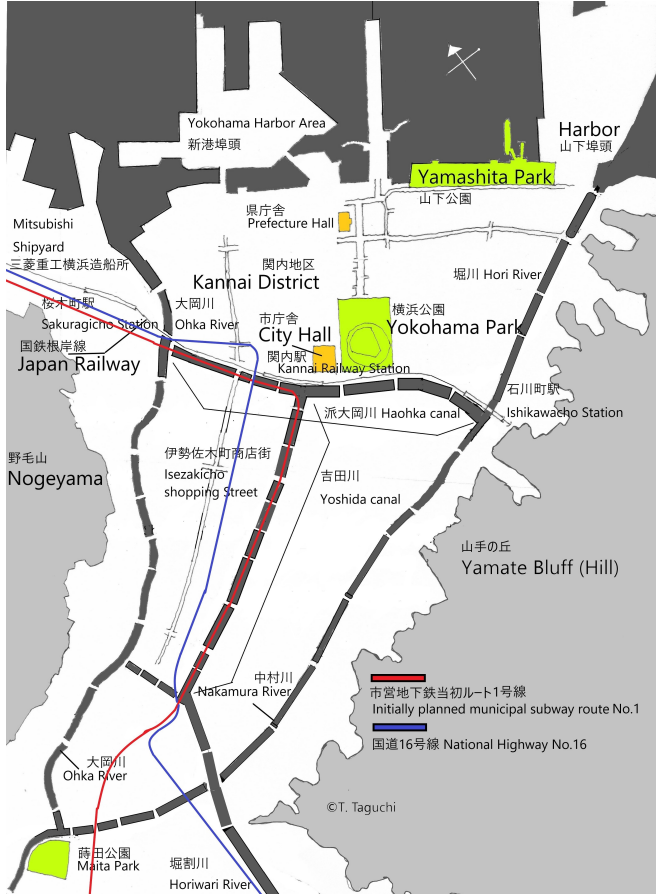


Fig.3 Location of canals and rivers in the central part of Yokohama with the initial proposed route of the municipal subway (Source: own elaboration)

図3 横浜都心部における運河と河川の位置図（当初計画の市営地下鉄ルートを赤で表示）（筆者作図）



Photo 1 Haohka Canal as of 1964 along the railway line with Kannai District on the right hand side (Courtesy of the Yokohama Archives of History)

of History)

写真1 1964年当時の派大岡川（運河）、国鉄根岸線沿いで右側が関内地区（出典：横浜市史資料室）



Photo 2 Yoshida Canal as of 1964 seen from Kannai railway station side of Kannai District (Courtesy of the Yokohama Archives of History)

写真2 1964年当時の吉田川（運河）、国鉄根岸線関内駅の関内地区側からみる（出典：横浜市史資料室）

8月14日、神奈川県知事の津田文吾に市長と田村が面談した、市案は結構ですので協力します、との回答だった。後藤明治・県土木部長は、9月2日に建設省に対して、「市の情勢を考慮しつつ高架案は下に降ろすことが適切である」と語った。ただし、県の動きはここで止まる。

8月16日、建設省渡部専門官が市の池沢と市計画局の市菌幸雄・都市計画係長に、地下ルートは何とも言えない、中村川ルートはいただけでない、と述べた。9月10日、市関係局長会議が開催され、大通公園の計画、大通公園周辺街区の再開発計画、同様に中村川周辺の再開発計画、そして街路計画を作成することになった。それを受けて、有江義晴・公団理事に市の鈴木と計画局と道路局の部課長が面談し、市案を要望したが、公団は既定計画の派大岡川（Photo 1）・吉田川（Photo 2）共に高架を主張した。

ここで9月24日、竹内藤男・建設省都市局長より、「市案は結構であり協力したい、（高架から地下方式による）事業費の増嵩は余りにしない、（派大岡川は）堀割式がやり易い」という好意的な反応が市の鈴木に語られた。同日、市計画局の川口・公園施設課長が、都市局の山下曠登・公園緑地課長と三好勝彦・専門官¹¹⁾から、「大通公園の都市計画事業化は可能であり、全面的に協力推進したい」という答えを引き出す。かつ、同日の都市局局議で、市の協力陳情に出来るだけ協力するように、との方針が出される。9月26日、市道路局長の漆間と池沢が角田監理官と高桑専門官に会っている。市案を説明して、市案は結構で出来るならば是非やってみよう、公園計画には反対しないが公園に高速道路の施行命令は出せない¹²⁾、と言われる。

9月27日、都市局内部が分裂し始めていることを危惧した竹内都都市局長から、関係者による事態収拾の行動を指示される。そして、事態収拾会議が東京で、建設省の角田監理官・高桑専門官・渡部専門官、公団から岩井・計画部長、徳永・計画部第一計画課長、鈴木・

計画部調査課長、西山・神奈川建設局設計調査課長、市から池沢課長・猪狩課長・宮腰課長が出席して開催された。基本方針は、採算性をベースとし、オープンスペースを出るだけ考えて行くとされた。宿題として、提案された六案の採算性を公団が精査する。以上を受けて都市局内部の統一を図るとした。この後、公団の精査作業は難航し、10月20日、続いて10月末の回答が延期された。

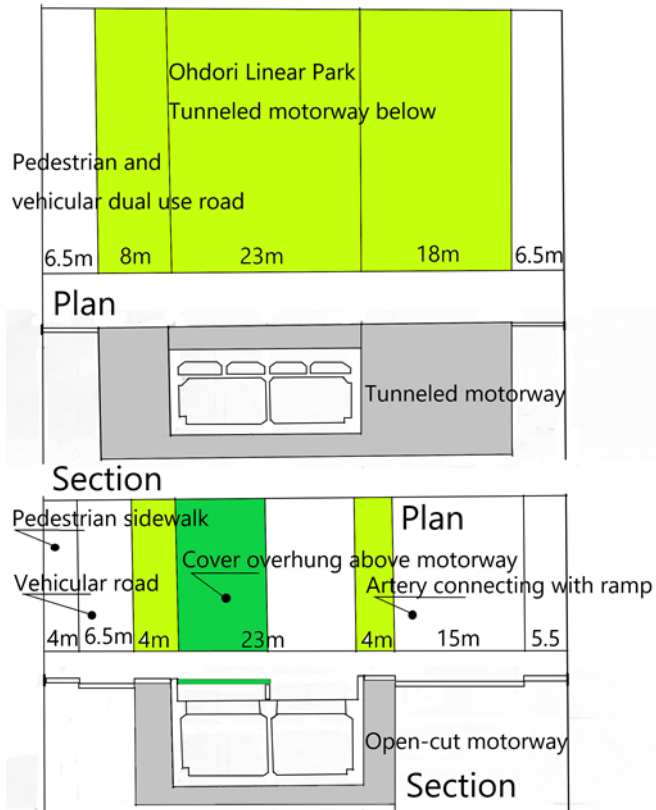


Fig.4 Imaginary drawing of the plans of underground motorway in the structure of tunnel and open-cut (Source: own elaboration)
 図4 大通公園に高速道路を入れた場合のトンネル部分と掘割部分の想定平面図と断面図（参考文献7等を参考に筆者想定作図）

なお、派大岡川ルート(Fig. 2)の地下化が先行して公式に合意した(既発表論文, p.608/609)としたが、間違いであった。立神孝証言^{注13)}と首都高事業の変更に係る建設省方針決裁書(1968年11月21日起案)が根拠であったが、立神証言は時期に関する記憶違いで、建設省方針決裁書は東神奈川料金所閉鎖に伴う線形変更であり当該部分とは関係がなかった。

3-2. 公団回答から共存案の検討まで (Table 3)

11月11日やっと、公団から回答が出てきた。この段階から交渉の局面が変わり、企画調整室が交渉の前面に出る。回答は、横羽線二期(注: 横浜都心部への延伸)を打切る以外はいずれの案も30年償還^{注14)}が困難というものであった。11月15日、建設省葛生参事官らに、市の鈴木・田村・宮腰が面会する。都市局見解は、①公団に指示できるのは派大岡川・吉田川の高架案のみ、②市が増嵩分60億円を立替えるなら派大岡川・吉田川半地下化も考えられる、③吉田川部分(内陸への南北線)を取止めるなら派大岡川半地下化も可能、として11月中の市の回答が求められた。都心部ルートと内陸部

ルートを分離して、都心部ルートのみを先行する吉田川部分の取止め(分離案)は、ある意味では横浜市にとって願ってもないことであった。将来的にベイブリッジから延伸される東京湾岸高速からの路線(磯子区の堀割川ルート)で内陸部を結べば済むので問題はなかった。11月30日、市は分離案に賛同しようとしたが、内陸部ルートの建設を分離するには、都市局内の調整を要すると説明される。その場で、田村は市として吉田川半地下化の先行投資40億円の分割払い受入れを表明する。

	5	●公団理事の横浜視察
	11	●公団回答・建設省へ●県部長建設省会談
11	12	●建設省電話・技監へ
	15	●建設省回答●公団理事・技監会談
	30	●建設省回答への質疑
	7	●市主管局長会議
	9	●市首脳部会議
12	12	●技監他・県説明●技監他・建設省へ回答
	14	●市関係局長会議
	27	●建設省から回答
	28	●市首脳部会議
	7	●建設省に新年挨拶
	9	●市首脳部会議
	10	●建設省に市申入れ
	11	●市主管局長会議●市企画・交通局打合せ
1	17	●技監他・建設省に申入れ
	20	●市交通局・運輸省協議
	24	●市計画局長・建設省局長説明
	25	●市交通局・運輸省協議
	31	●市共存検討会

Table 3 Meeting record from November 1968 to January 1969

表3 会議打合せ日程記録(1968年11月~1969年1月)

12月12日、建設省角田監理官らに市の鈴木・田村・宮腰が面会し、中村川高架案は捨てきれないが、条件付きで吉田川半地下を受入れることを表明する。これが受け入れられなければ、分離案に市は傾かざるをえない、と伝える。大分時間が空いて12月27日、建設省より回答がある。派大岡川と吉田川を半地下とする。付帯条件として、①用地費は無償(運河埋立地)、②埋立て等共通費は関係機関で応分負担、③公団負担からの除外するものとして公園蓋がけの建設費、吉田川千秋橋まで(トンネル部分)の換気施設の建設費があった。1969年1月9日の市首脳部会議で、①横羽線の事業決定は山下橋(注: 山下埠頭入口で堀川に架かる橋)まで、②オーバーハング(注: 高速道路への部分的な蓋がけ)の復活を要求する、③公園蓋がけは道路側負担を要望する。これを受けて1月10日、建設省葛生参事官らに市の鈴木・田村・宮腰が面会し、市からの条件付きで派大岡川・吉田川半地下ルートを決定したい、と申し入れる。

それにもかかわらず、市交通局より、地下鉄と高速道路の吉田川での共存は事実上無理で、分離案で進めて欲しい、と要望される。企画調整室は、共存問題を決着するのが先決で、「共存が無理」とする根拠を、技術的かつ費用的に具体的に示すよう求めた。1月20日、運輸省の民営鉄道部長と同部監理課長そして大臣官房都市交通課長に、市交通局長が面談している。地下鉄1号線は16号国道に変更すると尾上町(関内地区中心部の交差点)で曲がれなくなり、1号線の直通運転ができなくなる。運輸省より、これでは交通審議会承認された前提条件と異なり、補助金がなくなる恐れがある。更に1月29日、都市交通審議会^{注15)}の権威がゆらぐ、課長段階の話ではない、と言われる。

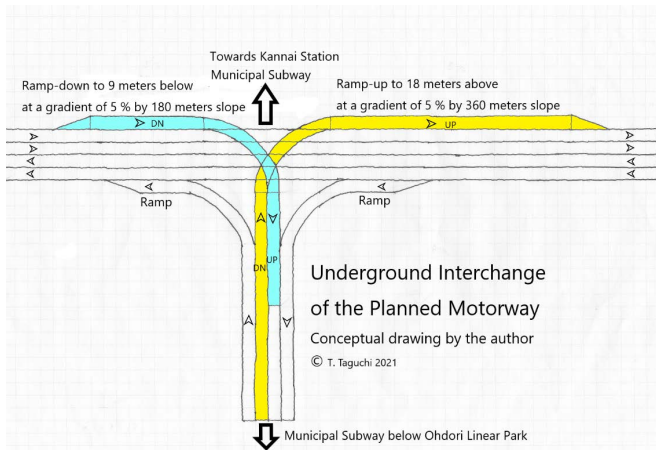


Fig.5 Imaginary drawing of the planned underground interchange (Source: own elaboration)

図 5 地下インターチェンジ想定図（道路構造令等を参照して筆者想定作図）

この段階から、議論の中心は運輸省の対応姿勢に移っていく。共存が可能かを検討する場が、1月31日公団と市交通局の間で開かれる。共存できないおおきな理由は、吉田川で高速道路下に地下鉄を計画するため、地下鉄ケーソンの底面が地下30メートル以上となること、更に地下インターチェンジ（Fig.5、以下「インター」という）下では、分岐するランプ通路が最低でも二方向に錯綜するため結果として、その下を抜ける地下鉄ケーソン底面は地下40メートル以上となる。この大深度を潜る地下鉄の線路勾配は、通常鉄道の最大30‰（パーミル）^{注16)}を超えかねない（Fig.6）。「緊急整備路線」として、東京・大阪・名古屋以外の大都市で選ばれた横浜で、無理をして施行することが適切なのか問われる³⁾。

地下化する吉田川での高速道路は、地下インターからほぼ三分之一がトンネル、三分之一が半地下、残り三分之一が高架に連結する斜路となる（Fig.5）。トンネル構造の上部は利用できるが、堀割形式の半地下部分と斜路部分は、吉田川端部（阪東橋）にランプを設置するため、そこに至る街路を大通公園沿いにその用地を削って設ける。よって、実質的に大通公園の公園面積が大幅に狭くなっていく（Fig.4）。堀割形式であれば、排気容量を考慮しつつ部分的に蓋かけ（オーバーハング）することも可能だが、その区間も斜路との関係で限られている。また、トンネル部分となる地下インターの換気塔も巨大なものが、公園沿いに必要になる。地下鉄は地下インターをその下で通過するために潜るのだが、その前の地点から鉄道の勾配制限のため、半地下高速道路の下を深く潜っている必要がある。

2月1日、市首脳部会議で、運輸省鉄道監督局長に地下鉄1号線の16号国道変更を申し入れることとなる。2月4日、運輸省より、直通運転が不能になれば、都市交通審議会は再審議となり手続きに更なる時間を要する。一方、運輸審議会では免許取消しとなり、補助金の打ち切りとなるので、市から返上の一札が欲しいと、極めて強硬な姿勢が示された。調整は暗礁に乗り上げることとなった。

3-3. 岡議員による調停 (Table 4)

建設・運輸両省への「有力政治家（既発表論文, p.610）」による調

停役は、社会党参議院議員の岡三郎（神奈川選挙区）（以下「岡議員」という）である蓋然性ははるかに高い。当時の政権政党である自民党衆議院議員（旧神奈川県第1区）で有力政治家の藤山愛一郎ではなかった。社会党神奈川県本部委員長を務め、飛鳥田の盟友で市長の予定表を記載した「市長日録」⁶⁾に1968年から1969年にかけて4回ほど岡の名前が登場する。岡が参議院建設委員会委員長を務めていることからして建設省にも影響力があると考えられ、調停役として適任であった。

2月6日、岡議員に清水恵蔵助役・鈴木・田村が国会内で面会し、建設省と運輸省への調停を依頼した。その足で、三人は運輸省に、それまでも事務方で拒否されている1号線のルート変更を正式に申し入れる。また、建設省に、岡議員が志村清一・官房長、竹内局長、角田監理官に調停案を提示する。調停案は、「高速道路は山下迄早く、地下鉄は吉田川で早く」であった。つまり、吉田川での高速道路と地下鉄の共存はない。

2月7日、市関係局長会議で、地下鉄をふらない「分離案」が示された。2月8日、運輸省に、市の田村、宮腰、長谷川尚男（計画局職員）が面会し、建設省と運輸省が話し合うように申し入れた。運輸省は話し合いに応じる用意はあるが、いい案があるのか、と疑問視していた。2月10日、市で作戦会議が開かれ、鈴木・田村・鳴海・宮腰と池沢が出席した。分離案にした場合の道路体系の検討を2月13日までに行い、共存問題の最後の詰めも2月15日まで完了する。2月14日、建設省より、建設省と運輸省は2月21日に話し合いの予定をしている、と伝えられた。結果的に取止めとなる。

2月18日、岡議員が運輸省民鉄部長に面会する。同日、池沢が建設省に、中村川ルート計画の説明している。ところが再び、建設省より「共存問題」を詳細に検討するよう指示される。この動きに対して、2月21日夜緊急首脳部会議が開かれ、「共存はNO!」であり、市長が明日一番で都市局に行くことになった。2月22日、竹内局長・葛生参事官・角田監理官に、市長・鈴木・田村が面会し、市の方針を伝える、①共存は避ける、②地下鉄は吉田川で決定、③高速道路は花園橋（注：横浜スタジアム裏で関外地区と結ぶ花園橋で暫定開通用に横浜公園ランプを設置した）で事業決定し延伸は別途考える。

2月25日、建設省竹内局長より鈴木に電話があり、予定された次官会談では「片ひげ」の宿題が出る、との意向が伝えられた。片ひげとは、横羽線本線から分岐するランプ出入口を指す。現行の横浜公園ランプは、港側への出口ランプと陸側からの入口ランプしか存在しない。大通公園側に出られるランプ（片ひげとなる）を設置したい、という意向である。実はこのランプ設置は吉田川への地下インターを設けるのと同じぐらいの問題を引き起こす。本線と当該ランプの更に下を地下鉄が潜らなければならなくなるからである。

そして、2月27日の尾之内事務次官と田村の会談を迎える、岡議員が調停役である。田村には宮腰が随伴した。田村の記憶による日（3月4日）と異なるが、当時の気象情報によれば大雪の日であった。岡議員より、忙しいので手際よく頼む。事務次官より、言いたい事と結論を聞きたい。田村より、共存は難しい、片ひげも難しい、地下鉄を早く、また横羽線も早く、これが市の要望である。事務次官より、市の話は良く判りました、と発言があった。次官会談後の

	1	●市首脳部会議
	3	●市関係課長会議●審議・建設省に電話
	4	●市・運輸省協議●市・建設省説明
	5	●市作戦会議●田村交通局に電話
	6	●市・運輸省にルート変更正式申入れ●岡議員・建設省協議●岡議員・市助役打合せ
	7	●建設省より市計画局に電話●技監・市長説明●技監・県部長説明●宮腰・建設省に電話●田村・清水顧問説明●市主官局長会議
	8	●運輸省鉄道監督局長説明●運輸省民鉄部長説明●建設省協議
	10	●岡議員来庁●市首脳部会議●市作戦会議
	12	●市共存検討会●市より建設省に電話
	13	●市・建設省説明
	14	●市より運輸省見解を建設省に伝達
	15	●市・建設省説明●市内部打合せ
	17	●市内部打合せ
2	18	●市正副議長説明●岡議員・運輸省打合せ●市・建設省説明●岡議員・技監田村打合せ●建設省より共存宿題●田村・八十島・源部会談延期
	19	●田村・交通局道路局打合せ
	20	●建設省打合せ・宿題の提出
	21	●緊急首脳部会議●公団建設省協議●建設省説明●建設運輸会談延期●建設省打合せ●田村・建設省局長会談
	22	●市内部検討会●市長・建設省局長会談
	24	●県部長説明●市内部打合せ●岡議員・技監田村打合せ●市長回答・共存宿題対策
	25	●市共存宿題検討会●技監・建設省局長会談●建設省共存検討会●岡議員・技監へ電話●技監・市自民党に説明
	26	●技監・岡議員会談●交通局・建設省に書類提出
	27	●市長より岡議員に電話●田村より岡議員に説明●田村部長・尾之内建設事務次官会談●建設事務次官から内部に指示●建設省局議
	28	●技監・建設省説明●建設省協議●市助役・交通局長会談
	1	●市内部会議（都市局への回答作成）●道路局・公団に電話●技監・建設省に電話●建設省から技監に電話
	3	●市首脳部会議●飛鳥田市長・尾之内事務次官会談●建設省・交通局に指示
	4	●交通局・建設省打合せ
	5	●道路局・建設省打合せ
	6	●道路局・県部長打合せ
	10	●建設省・公団打合せ
3	15	●市首脳部会議
	17	●計画局道路局課長が建設省協議●道路局・県打合せ
	18	●県・市打合せ
		●建設省公団打合せ
		●建設省・県打合せ（大岡川クロス問題）
	19	●市関係局長会議
	20	●公団・市大岡川クロス問題協議
	22	●市関係局長会議
	25	●市首脳部会議●市会全員協議会
	1	●市関係局長会議●技監・県部長打合せ
	2	●市首脳部会議
	3	●交通局・建設省打合せ
	5	●交通局・建設省打合せ●市関係課長会議●技監・建設省に電話
	7	●建設省協議・大岡川クロス問題会議●市首脳部会議●技監・市長に電話で報告
	8	●技監・助役説明●市主官局課長会議
	9	●市内部会議（桜木町駅舎改修）
	10	●建設省局長から技監に電話
	11	●市首脳部会議
4	12	●市・建設省協議●計画局・県に説明●道路局・公団と協議
	14	●建設省局長・事務次官説明●市首脳部会議●第4回都計審●市長・岡議員に報告●技監・知事挨拶
	15	●市開発課資料作成開始●交通局・ゴールデンセンタービル説明
	16	●技監・県副知事説明●市内部会議（埋立財源）●市内部会議（派大岡川）
	17	●建設省担当下見●ゴールデンセンタービル・市打合せ●県の別申書
	19	●市会全員協議会
	21	●建設省道路局説明●都計審の事前説明会●建設省付議案で決裁●建設省より県に連絡
	23	●神奈川都市計画地方審議会

(注)上記各項目の詳細なやり取りは経緯メモに記載されている。市の部署（計画局、道路局、交通局、企画調整室等）には原則として「市」をつけない。「技監他」とした場合には、市企画調整室の室長兼技監・田村部長・宮腰課長を含むとする。また、建設省とは建設省都市局で、建設省局長とは都市局長である。

Table 4 Meeting record from February to April 1969
表 4 会議打合せ日程記録（1969年2月～4月）

同日、夕刻午後9時から始まった都市局局議は真夜中12時まで続き、大論争となった。3月1日、都市局への回答をつくるため、市

側で清水助役・鈴木・田村・鳴海・宮腰と交通局の川村・安藤・村岡が集まり、①延伸保留山下橋まで事業決定、②延伸保留花園橋まで事業決定、③片ひげ共存案を検討した。ここでの「延伸保留」とは南北線を意味する、と考える。

3月3日首脳部会議が開かれた。市の姿勢が確認書としてまとめられた、①都市計画決定は地下鉄1号線を吉田川ルート、3号線^{注17)}を尾上町ルートで横浜駅まで、高速道路横羽線は派大岡川ルート地下/堀割形式、事業決定は花園橋まで、②横羽線は吉田川に分岐しない、③吉田川を埋立て大通公園とする、④道路計画（注：延伸と内陸部ルートとしての南北線を意味する）は前向きに検討整備する。これを持ち、同日午後、市長・鈴木・田村・宮腰が事務次官に面会する。確認書を手渡すと、事務次官も、判りました、決まった事はやりましょう、と回答した。これが最終決着となった。「地下化合意を前提にした市内部の方針決裁書（既発表論文,p.610）」が3月1日に起案され3月6日に決裁されていることと符合する。

3-4. 大岡川クロス問題

この段階で大岡川クロス問題が生じてくる。桜木町側から派大岡川にかけて大岡川地下を横断する高速道路と地下鉄の位置決めの問題である。3月20日、大岡川クロス問題が公団と市（交通局村岡・篠原、道路局・立神）で話し合われた。3月22日、岡議員に、市長と田村が大岡川クロス問題の調停依頼をする。

4月7日、建設省より大岡川クロス問題で調停案の提示があった。建設省が岡議員の依頼で真剣に検討した結果、①市の希望案（地下鉄は上）、②大岡川は現在の河床で行く（地下鉄は下）、③計画河床を1.5メートル下げる（地下鉄は上）。結論として、建設省より市は第二案で治めて欲しいとなった。

3-5. 都市計画地方審議会で公式に決着

大岡川クロス問題が解消されても、先行して地下鉄駅舎を再開発ビルに組み込んで建設済みの桜木町ゴールデンセンタービル問題が残っていた。また、尾上町駅（現在の関内駅）で合流する1号線と3号線のホーム位置の問題もあった。企画調整室・交通局・建築局と工事を行う戸田組と伊藤設計が集まり検討が進められた。桜木町駅の切り下げは可能で、尾上町駅は問題がないことが判った。4月11日、首脳部会議で建設省調停案を受諾する。そして、中村川改修増高分の負担に応ずること、派大岡川に並行新設する街路計画についても議論された。

4月18日、神奈川都市計画地方審議会への付議案に関する方針決裁書が建設省で起案された。4月19日市会全員協議会が開催され、埋立て利用計画の変更と都市計画決定について市議員全員に説明された。4月23日、第105回神奈川都市計画地方審議会が開催され、佐々井典比古・県副知事が審議会会長代理を務め、原案通り可決された。この回が旧都市計画法の最終審議会となった。

4. 企画調整機能の萌芽の分析

4-1. 進行管理の視点

道路局、計画局そして交通局の各部門がそれぞれの論理と思惑で国・県・公団等に対応するのではなく、市として一体化した意思に沿って行動するため、企画調整室が全体の進行管理役となった。部門

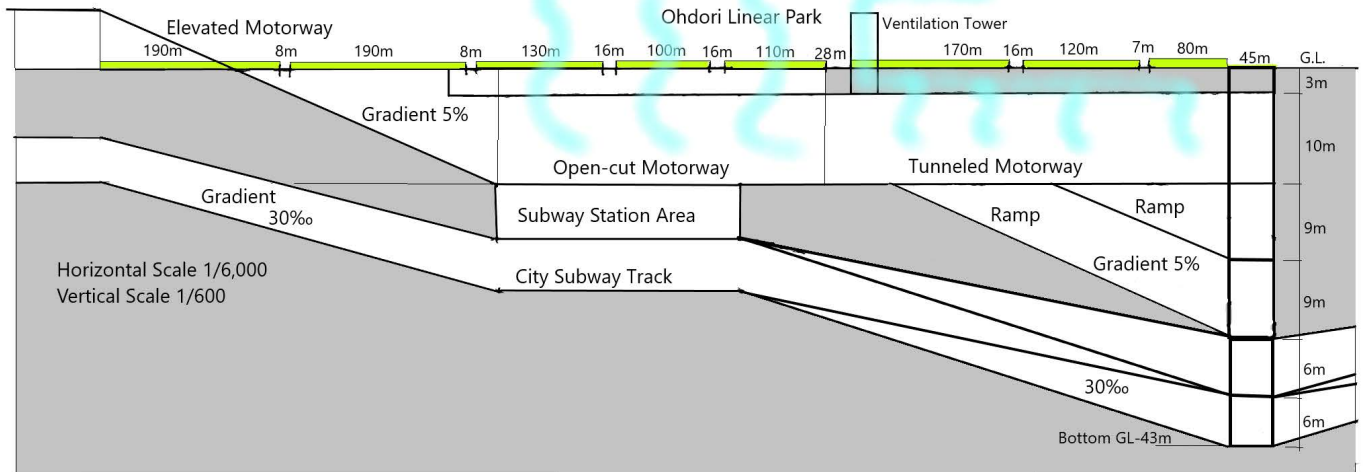


Fig.6 Imaginary drawing of the section of Ohdori Linear Park with the undergrounded motorway and the subway (Source: own elaboration)
 図6 大通公園に高速道路と地下鉄が共存した場合の想定断面図（筆者想定作図）

が収集した情報は、企画調整室が主催する全体会議や個別打合せで集約化された。得た情報は共有され、対等な立場で意見が交わされた。そして、対外的に市としての意思決定を表明する場合は、企画調整室が代表した。

全体の進行管理上 (Fig.7)、三つの局面があった。第一段階で建設省や運輸省を交渉の場に誘導するため、関係する市の部門が市の意向を伝えつつ相手方の反応を探った。地下化に対する市の強い意向を徐々に建設省に伝え、関係する複数の部署に度々接触し要請していった。徐々に建設省内の各部署が懐柔され始めた。危機感をもった建設省と公団は体制立て直しを図るため、事業の採算性を条件に地下化の検討を始めることを宣言する。

第二段階で建設省と公団との、費用的かつ技術的な課題解決に沿った条件闘争となる。公団から提出された案がどれも不採算であることから、建設省の要請に応じて、地下化による費用増加分を市が負担表明をする。それにより、地下鉄と吉田川で高速道路が共存する案が浮上する。結果的に、この案は頓挫するが、運輸省も巻き込んだ実質的な議論が進展する。

第三段階で共存問題に関して建設省と運輸省の主張が膠着状態となり、政治的調整により解決に向う。岡議員同席の下、事務次官と田村の会談により一旦決着したように見えたが、建設省内が紛糾し事務次官も抑えが効かなくなりつつあった。それを最終的に合意させたのが、合意事項を文書化して事務次官を訪問した飛鳥田市長の行動による。第一段階で企画調整室は各部門に情報収集を任せましたが、第二段階では市全体としての政策判断を必要とするため、交渉の前面に出る。第三段階で、政治的調整のため、政治家とのやり取りは企画調整室が中心となる。次の大岡川クロス問題と都市計画地方審議会については、ほぼ事務的な流れで対応できた。

なお、当該事案で技術的検討が主となるため、それらの事象を理解できる技術職員を必要とした。企画調整室には、異動前に高速道路担当だった田代善雄（土木職）、と計画局で高速道路問題を担当していた長谷川尚男（土木職、企画調整室に応援配属）がいた。経験を積ん

だ係長級の二人の職員の存在はおおきかった。かつ、彼らを受け止める幹部職員三名（鈴木、田村、宮腰）も技術職だった。

経緯分析から、総合調整に係わる過程は、予定通りに進まない会議と打合せの連続のようにみえる。建築工事のように竣工から逆算した緻密な工程表を描くことが、交渉事ではできない。変化する相手方の意向を探り、妥協できる点を模索するのが交渉事である。その過程で、予測できない反応もあり、臨機応変に次なる手を打つ必要がある。進行管理役の手腕が問われる。そして、進行管理に際して、首脳部から担当職員までが共有する「変わらない達成目標」を掲げたことで共通意識をもちブレないで行動できたといえる。

4-2. 費用的検討の視点

公団は採算性を重視する。公団が言うように地下化を求める「すべての案が不採算」だったとしても、建設費に無利子の出資金を充当することは、公団にとって事業採算上有利であった。それゆえ、建設省が市に建設費増加分の負担を求め、この増加分 40 億円を市が負担表明したことで、次なる技術的検討に進むことができた。

交渉決着の 1969 年度から 1977 年度（1978 年暫定開業の前年）までの間に、公団への出資金として市は 41 億 7,750 万円を分割支出している。この額が「増加分の負担」に該当するかは特定できないが、可能性は高い。特殊法人の資本金は「全額政府出資によるものがほとんどであるが、首都高公団の場合、公団が建設する自動車専用道路は主として地方道（都県道）で、建設費が償還されたあとは当該自治体の営造物となるため、資本金の一部を自治体に求める構造⁷⁾」になっている。なお、建設費の償還を当初 30 年で達成し、その後高速道路の維持管理を関係自治体に引き継ぐこととしていたが、自治体はその引き受けを拒否して現在に至っている。

田村の著書では一切、上記のような費用的検討に関する記述がない。市から公団への出資金が「増加分の負担」だとすると、出資金は公団が存続する限り残るもので、市の権利性があるものといえる。それゆえ、取って公にすることもない、と判断したとも類推できる。大規模プロジェクトにおいて初期投資となる建設費の負担は、常におおきな

課題である。仮に技術的に可能であっても、費用的に可能でないものは事業検討の俎上に上がらない。逆にいえば、事業化検討には費用的に可能性があれば、技術的に詳細を詰めることもできる。つまり、企画調整は費用問題を抜きにして考えられない。

4-3. 技術的検討の視点

通常の役所では、課題の技術的検討は一部の技術職員に任せられ、幹部会議ではその結果のみを承認することが多い。横浜でも、企画調整室に知識と経験をもった技術職員がいなければ、議論を主導し他部門の判断に異論をはさむこともできなかった。

当該事案では、派大岡川で国鉄根岸線ピアに近接する半地下高速道路の地下構造物の問題、と吉田川で地下鉄と半地下高速道路を共存させ地上部を一部公園化する問題、そして大岡川クロス問題があった。建設省の技官と市道路局の技術職員、運輸省の技官と市交通局の技術職員、そして公団の技術職員、それに企画調整室の技術職員たちが加わり意見を闘わせた。計画上、施工上そして事業時期の課題を細かく検討したと考えられる。

田村の著書から伺い知れないことは、吉田川での地下鉄と高速道路の共存問題を市が一旦受入れた点である。地下インターから吉田川に分岐するトンネル形式の部分は地上部をほぼ全面的に覆うことができるが、それ以外の堀割形式の部分で公園用に残る面積は過小である。とても「大通公園」と呼べるようなものではない。結果として、運輸省の反対で共存問題はなくなり、逆に大通公園が復活する。

技術的に可能性がないものはプロジェクトとして成立しない。ただし、技術的に可能であっても、当該事案のように建築主体が異なり、かつ建設時期も異なる場合には、それぞれの構造体を同時着工できないなど事業として極めて難しい局面もありえる。技術的検討とは、工法・工期・工程等までを含む全体像をみて進めるものと言える。そして、進行管理の視点から技術的検討が一部技術者のブラックボックスにならず、それに基づいて的確なる意思決定をするために、市側では頻繁に首脳部会議や局長会議そして課長会議が開催された。

4-4. 政治的調整の視点

企画調整室による政治的調整が必要となったのは、建設省と運輸省が直接的に調整をしようとしなかったためである。確かに、両省にその「動き」はあったが実現しなかった。そのため、自治体横浜市が調整役の政治家をたて、その政治家が両省の橋渡しをした。このことは、当時の国の省庁と自治体の上下意識からみて、考えられないことであった。かつ、当時の国会議員は各省庁の利権に係わる「族議員」と呼ばれ、国の事業を如何に地元選挙区に誘導するかが重要な職務であった。地元選挙区が属する自治体全体の利益のために行動することは、あまり考えられていなかった。それゆえ、岡議員が「地域の論理」を掲げる横浜市を支援して、「国の論理」を掲げる両省を調整することは異例であった。

政治的調整の目的は、地下鉄と高速道路の「共存問題」で強硬姿勢となった運輸省を協議の場に引き戻し、建設省に「共存問題」の無理強いはできないことを理解させるためであった。両省にとっても、地下鉄事業と高速道路延伸事業ができなくなることは望むものでなかった。大岡川クロス問題で建設省は「岡議員の依頼で真剣に検討した」としているが、その前段の共存問題でも同様の姿勢であったと想像する。つまり、両省の妥協点は見えていたといえる。

としているが、その前段の共存問題でも同様の姿勢であったと想像する。つまり、両省の妥協点は見えていたといえる。

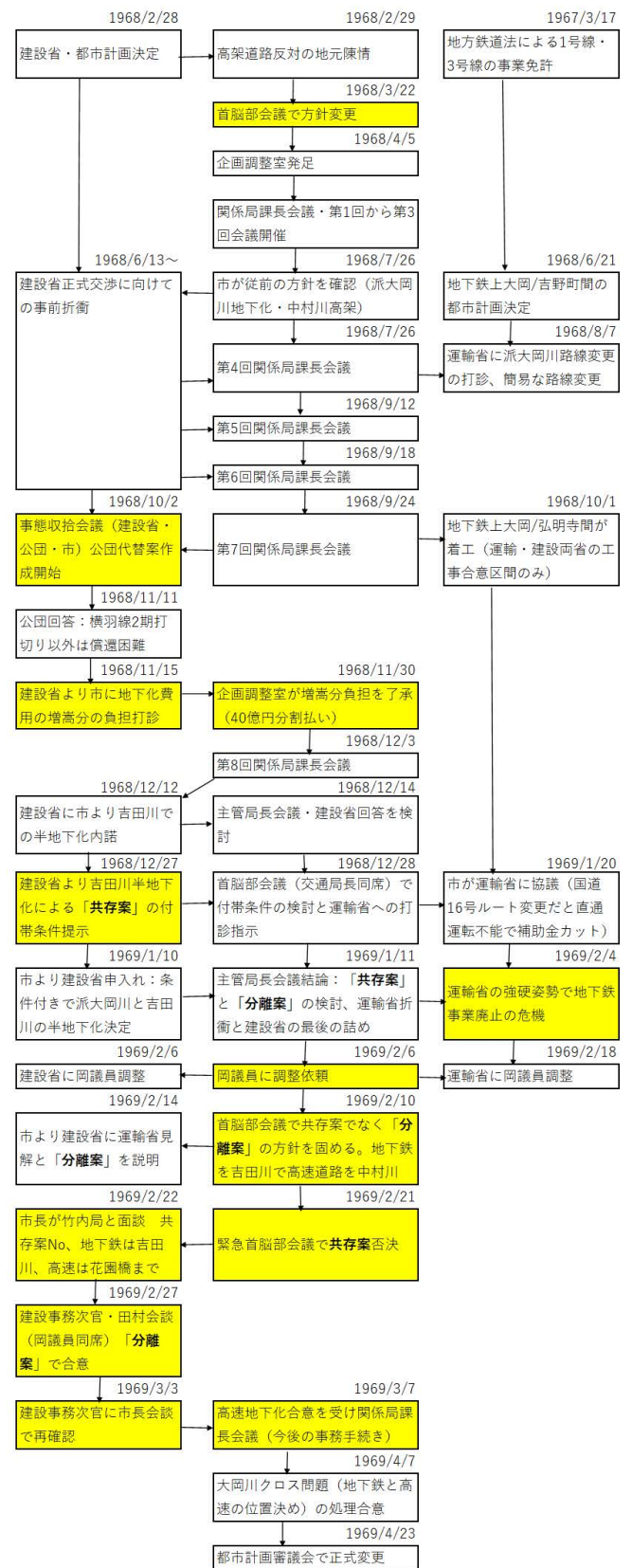


Fig. 7 Diagram of the coordination process (Source: own elaboration)

図7 調整過程の説明図 (筆者作図)

そして、その「妥協点」に至るまでの事務的調整がなされていたことによって、政治的調整が可能になった。かつ、市が求める達成目標が明確になっていたことも、政治調整をやり易くした。ただし、当該政治的調整も、事務次官会談後に建設省内が紛糾する。そのことを抑えたのは、合意事項を文書化して事務次官を訪問した飛鳥田市長であった。つまり、政治家に依頼すれば、膠着した案件が常に解決するわけではなく、事務的積み上げの中で如何に政治家を効果的に使うかが重要となる。また、岡議員が建設省を所管する参院建設委員会の委員長ということも、幸いした。



Photo 3 Underground Motorway completed 2018 (Section of open-cut) (Source: own elaboration)

写真3 完成した地下化された高速道路（堀割形式部分）（筆者 2018年撮影）

5. 結論

企画調整室は基幹事業の進行管理において、市組織の中核的役割を果たしていくのだが、当該事業がその萌芽となった。また、田村たちが提案した「基幹事業（六大事業）」は極力税金を使わないで他の財源を探す方式であったように、事業における費用的検討は重要な要素となっていく。構想だけを語る企画部門でなく、事業を実現させる企画調整室では総合的な技術力も不可欠となる。そのことが当該事業で示された。最後に、政治家の仲介も、進行管理上の戦略性が確立された場面で有効性を発揮することが判った。当該事業以降、企画調整室は多くの事業に接し、その機能を確立発展させていくことになる。以上が、高速道路地下化事業にみる企画調整機能の萌芽と考える。

当該事業が成功しなければ、田村が書くように「その後の企画調整局の言うことはすべて理想論に過ぎず、夢みtain話」⁵⁾と思われてしまい、市内部で企画調整を務める部門として機能しなかっただろう。なによりも「上級官庁」視されていた国家機関にも自治体の立場から言うべきことを言えることが、この事業によって示されたことが大きい。そして、花園橋（横浜公園ランプ、Photo 3）までが暫定開業するのは1978年で、調整開始から10年後であった。

6. 謝辞

筆者の既発表論文では、地下化事業における企画調整の過程は新聞記事や関係者証言等から類推するしか方法がなかった。当該研究ではそれを補う一次資料を得たことで、企画調整機能の萌芽を明らかにできた、と考える。最後に、資料の所在と提供に尺力頂いた関係者と当該研究を支援してくれた研究者仲間感謝したい。

参考文献

- 1) Taguchi, T.: The Role of the Local Government's Planning and Coordination Section in an Unprecedented Move to Underground the Motorway in the Middle of Yokohama City, *J. Archit. Plann., AIJ*, Vol.85, No.769, pp.603-613, Mar., 2020 (in Japanese)
DOI <http://doi.org/10.3130/aija.85.603>
田口俊夫：横浜市都心部における高速道路地下化事業にみる自治体企画調整室の役割，日本建築学会計画系論文集，第85巻，第769号，pp.603-613，2020.3
- 2) Planning and Coordination Department of Yokohama City: Chronological report of negotiation processes of the central part of the motorway planning, *Narumi Archives No.53*, Yokohama City Archives of History, 1969 (in Japanese)
横浜市企画調整室：都心部ルート（高速道路・地下鉄）の対外折衝（国・県・公団・市）の経緯総括，鳴海正泰資料No.53，横浜市史資料室，1969
- 3) Planning and Coordination Department of Yokohama City: Request from Mayor Asukata to Oka M.P., *Agenda of meeting with PCD*, Akira Tamura Archives No.3061-2, Yokohama City Archives of History, 1969 (in Japanese)
横浜市企画調整室：飛鳥田市長から岡先生へのお願ひ，企画調整室との協議事項，田村明資料分類番号3061-2，横浜市史資料室，1969
- 4) Tamura, A.: Akira Tamura's War towards the citizen's government, Gakugei publisher, 2006 (in Japanese)
田村明：田村明の闘い—横浜（市民の政府）をめざして，学芸出版社，2006
- 5) Uchikoshi, A.: Local Government and its planning and coordination, *Nihonhyronsha*, 2004 (in Japanese)
打越綾子：自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画，日本評論社，2004
- 6) Mayor's secretary office: Schedule of the Mayor (Takaneko), *Asukata Archives ⑦/⑧*, Yokohama City Archives of History, 1968/1969 (in Japanese)
秘書課：市長日録（高根町）⑦/⑧，飛鳥田一雄資料，横浜市史資料室，1968/1969
- 7) The Metropolitan Motorway Corporation: Its thirty years history, 1989 (in Japanese)
首都高速道路公団：首都高速道路公団三十年史，p.21，1989

注

- 注1) この情報提供は、曾根和久氏（飛鳥田市政期の公文書管理を研究）による。曾根氏には深く感謝する。
- 注2) 都心部強化事業、港北ニュータウン事業、金沢地先埋立事業、都市高速道路事業、都市高速度鉄道事業、パイブリッジ事業の六つの事業で、それらが相互に関係し合っていた。
- 注3) 技監とは形式上、技術職員を統括する職位であるが、田村が技監の時代に公共施設の設計者を選定する実質的権限をもち（「設計専門部会」と呼ばれた）、田村が適切と考える設計者を指名していた。
- 注4) 鈴木は東京大学建築学科卒業後に建設省に入り、各地を転任した後に神奈川県から横浜市建築局長となり、田村が提案した大通公園周辺地区の建築指導プランづくりを担当した。ところが、1967年に計画局長に異動し

て、高速道路計画そのものを担当することになり都市計画決定作業に関わった。市都市美対策審議会で、一本足で大通公園を通すような景観に優れた案を考えられないか、と持ち掛けた議事録がある。

注 5) 当該依頼通達に進行上のポイントとは、「たとえば、上記事業の重要な方針決定、または変更、企画立案、計画策定、対外折衝および委託調整等をいう」とまで明記している。

注 6) 鳴海は 1931 年青森生まれ東北大学文学部卒業後に福島大学を経て、財団法人東京都政調査会研究員となり、1963 年飛鳥田に請われ横浜市に入る。飛鳥田を補佐し、直接民主制の試みとしての「一万人集会」、公害対策横浜方式、公共交通赤字対策としての市電撤去、米軍戦車通行阻止闘争、アジア卓球選手権大会、全国革新市長会、国鉄新貨物線対策、等の政治的事案を一貫して担当した。企画調整室は市庁舎 3 階のペランダに増築された部屋だが、鳴海は 2 階の市長室や助役室があるフロアに部屋をもち市長に近い位置を保っていた。

注 7) 専門部門では、事務事業に関わる法律制度や財政的制限そして担当職員との関係から大胆な施策の発案や方針転換を行いにくい。課題を認識していても、行動に起こしづらい環境がある。その時に、変化を起こす触媒的役割を企画調整室が担うことがある。

注 8) 技術部は元総務局技術審査室で、公共事業に係わる設計発注業務の監査を行う部門で企画調整室とは関係がない。1971 年 6 月に田村が企画調整室長になると廃止された。

注 9) 他の職員証言からも田代は、建設省や首都高速道路公団そして運輸省や市交通局がいう高速道路地下化に関わる課題を解決する市側の対案を考える上での専門性と経験をもっていた。因みに田代はその後道路分野に止まらず、都市計画局の港北ニュータウン建設担当になる。

注 10) 同日に第 4 回関係局会議が開かれ、企画調整室・計画局・道路局・交通局、埋立事業局、港湾局で、派大岡川の土地利用計画と埋立て免許申請が議論されている。派大岡川は市河川埋立利用審議会で地下鉄路線として承認されていて、高速道路を想定していないため、その調整が必要であった。それ以前にも、同様の内部打合せがあったことが、打合せ会が「第四回」となっていることから想像できる。

注 11) 建設省の当時の建設専門官は、土木職・建築職・公園職の三種類に分けられ、高速道路関係は土木職が担当した。

注 12) 都市公園法により都市計画決定した公園の地下に、それを縦断するように高速道路を重ねて施行することはできない、という発言と理解する。ただし、都市公園法施行令で都市公園の占用を高架の道路や鉄道に認めている。限定列挙された「高架の道路」に矛盾するようだが、都市公園法第 7 条で占用施設として「地下の通路」も認めている。通路とは「道路法上の道路以外を含む」、つまり当然のこととして道路法上の高速道路は含まれる、という解釈が 1978 年当時には出されている（国土交通省公園緑地課見解、2021 年 7 月 30 日筆者電話問合せ）。そして、筆者が図面を描いて検証したように、大通公園を都市公園法の公園としての観点から見ても、半地下（堀割）構造の場合、地表面にまとまった公園用地が残らないことと、半地下部分から地上に出ていく斜路によって実質、公園用地は存在しなくなる。都市公園の一部地下を通過する高速道路、というイメージにはならない。

注 13) 立神孝（たつがみたかし）は池沢利明高速道路課長の下で係長を務めた道路の専門家、高速道路計画の現場を熟知した人物である。田村明とのやり取りを知る数少ない人物である。当時についてヒヤリング（2013 年 11 月 8 日）を実施したが、立神は核心となる部分での発言を控えた。ただし立神ヒヤリングで、全体の動きを窺い知ることができ、その後の田口の調査方向が定まった。

注 14) 当初、公団による高速道路建設運営は、通行料金を「プール制」により償還して、地元自治体に高速道路を移管することとされていた。首都道路公団法に関わる財務調査結果（総務省）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/kdouro-zaimu.htm（2021 年 7 月 30 日閲覧）による。

注 15) 都市交通審議会は、1955 年 7 月 19 日に日本の運輸省（当時）に設

置された審議会である。1970 年 5 月 20 日に運輸政策審議会が設置された後、1972 年 4 月に都市交通審議会の機能が運輸政策審議会に継承され、都市交通審議会は廃止された。運輸政策審議会とは、旧運輸省内に設置された審議会である。2001 年中央省庁等改革基本法に基づく行政組織再編成に伴って廃止され、国土交通省内に新設した交通政策審議会にその役割を委譲した。運輸大臣の諮問に応じて総合的輸送体系の樹立のための基本的な政策及び計画の策定、その他運輸省の所管行政に関する基本的な政策及び計画の策定について調査審議し、及びこれに関して必要と認める事項を関係大臣に建議する使命を持っていた。その答申は、10 年以上後の未来を見据えた長期的な観点により作成された。運輸審議会は、国土交通省に常置される審議会。国土交通大臣の諮問を受け、鉄道、自動車、航路、航空の各運送事業の免許やその取消し、運賃・料金の設定、変更の認可など所定の事項や不服審査の決定を行い、大臣に対する勧告権をもつ。内閣総理大臣が両議院の同意を得て任免する任期 3 年の 6 人の委員と国土交通事務次官の 7 人で構成する（国土交通省設置法第 15 条～第 26 条）。

注 16) ‰（パーミル）とは、1000 メートルで上下する高さで表す、30‰は 1000 メートルで 30 メートル上下する。現在の半地下高速道路を関内駅舎裏で交差する地下鉄は 30‰である。

注 17) 市営地下鉄 3 号線は、関内地区の山下橋付近から尾上町駅（現在の関内駅）で 1 号線と並走して横浜駅に至る計画であった。